

OCDE

LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS Y LOS TRANSPORTES MARÍTIMOS (1993)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. HECHOS NUEVOS EN MATERIA DE POLÍTICA MARÍTIMA EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN: 1. Generalidades. 2. Evolución en el sector de la construcción naval. 3. Régimen de medidas de ayuda. 4. Seguridad marítima y protección del medio marino. 5. Ventajas competitivas de la utilización de ciertos registros. 6. Reglas comunes del juego en el transporte marítimo internacional: relaciones de los países de la OCDE con los países miembros: 6.1. Relaciones con los países de Europa Central y Oriental y con los nuevos Estados independientes de la Ex-Unión Soviética. 6.2. Relaciones con las Economías dinámicas de Asia.

I. INTRODUCCIÓN

El clima económico mundial de 1993 no estimuló apenas el transporte marítimo internacional. La atonía de países como el Japón y los de la Unión Europea, principales generadores de intercambios, contribuyeron a restringir el comercio marítimo. El volumen global progresó, pues, un 2 por 100, cifra menor que la del 3 por 100 de 1990 y del 1991.

Los movimientos marítimos totales de las cinco principales mercancías secas transportadas a granel —carbón (carbón-vapor y carbón de coque), mineral de hierro, cereales, auxita/aluminio y fosfatos naturales— descendieron un 1 por 100 en relación a un total de 992 millones de toneladas registrado en 1992. Una recuperación parcial (más de 18 millones de toneladas) del tráfico de minerales de hierro, que había retrocedido en 1992, se vio compensada por un tráfico fuertemente reducido de cereales (-15 millones de toneladas), asociado a un primer debilitamiento producido después de numerosos años en los movimientos marítimos de carbón (-11 millones de toneladas). Los descensos moderados habidos en los volúmenes transporta-

dos por mar de bauxita/aluminio y fosfatos naturales contribuyeron a ensombrecer el mapa. Por el contrario, las expediciones de petróleo bruto y de productos petroleros progresaron, pasando de 1.642 millones de toneladas en 1992 a 1.703 millones de toneladas en 1993. El volumen de expediciones transportadas por compañías de línea internacional progresó ligeramente.

El aumento de las expediciones coincidió con una mejora del 2,9 por ciento correspondiente a un 12,7 millones de toneladas de registro bruto de la oferta de tonelaje. A fines de 1993, la flota mundial se componía globalmente de 433 millones de toneladas de registro bruto. Las entregas de buques nuevos se multiplicaron a pesar de que tanto las demoliciones como las bajas disminuían y de que las existencias de buques utilizables eran débiles, aproximadamente un 1 por ciento de la flota mundial. Sobre una base anual, el equilibrio oferta/demanda mejoró ligeramente en relación con 1992. Aproximadamente un 39 por 100 de la flota mundial estaba dedicada al transporte de mercancías líquidas, un 33 por 100 al de mercancías secas a granel, siendo los porcentajes para los buques de carga de un 13 por 100 y para los portacontenedores de un 7 por 100.

En el conjunto, los resultados globales de explotación fueron tan mediocres como en el año precedente. Una sobrecapacidad persistente sobre casi todas las rentas comerciales principales de líneas regulares, asociada a una gran competencia, ejercieron una presión constante a la baja sobre las flotas marítimas. Asimismo, las tasas de flota y los resultados de explotación del sector de los buques cisterna fueron débiles este año debido a la existencia de una oferta excedentaria. El crecimiento excepcional, aunque efímero, de la demanda china de acero contribuyó a la mejora, inesperada pero precaria, del mercado de transportes del granel seco donde los resultados fueron, con todo, globalmente satisfactorios.

La debilidad de las tasas practicadas para las mercancías secas y el descenso de las tasas de mercancías líquidas transportadas a granel paralizaron la tendencia constante crear acuerdos de tonelaje.

Las asociaciones estratégicas continuaron en las líneas regulares, en las cuales los transportadores se esforzaron en mejorar sus servicios evitando los riesgos ligados o una expansión competitiva. Estas asociaciones posibilitaron la partición y la racionalización de los efectivos más que la elaboración de acuerdos complejos de comercialización en común. Prosiguieron las fusiones y las concentraciones como lo prueba el fuerte crecimiento de la concentración. En 1992, los principales transportistas controlaban un 42 por 100 de la capacidad, un 10 por ciento más que en 1982.

Los resultados económicos mediocres registrados en 1992 y 1993 no influyeron sobre los encargos generales de buques nuevos, motivados por la necesidad de renovar la flota.

A finales de 1993, la cartera de encargos de buques cisterna se estaba formando en unos 23,3 millones de toneladas de registro bruto, con un des-

censo de 6,3 millones de toneladas de registro bruto con relación a finales de 1992, mientras que en la misma época la cartera de encargos de transportes de granel seco alcanzaba los 20,8 millones de toneladas de registro bruto, con una alza de 5,4 millones de toneladas de registro bruto en relación con el año último. El año fue rico en acontecimientos que marcaron la evolución de las políticas marítimas. El Comité de Transportes Marítimos centró sus actividades en la búsqueda de una aproximación común tendiendo a permitir a los buques de los países tanto miembros como no miembros el aprovechamiento irrestricto de la prestación de los servicios a escala mundial y la supresión progresiva de las medidas tendentes a falsear la competencia y a limitar la libre prestación de servicios marítimos, así como de otros conexos. El Comité prosiguió igualmente el estudio de medidas que podrían tomar eventualmente los poderes públicos para acrecentar la competitividad de las flotas de los países miembros.

Al mismo tiempo, los responsables se dedicaron a intensificar la cooperación intergubernamental con los nuevos Estados independientes de la Ex-Unión Soviética (NEI), así como con los de la Europa Central y Oriental (PECO). Los países de la OCDE, los NEI y los PECO, concluyeron, en mayo de 1993, un Arreglo que contiene un conjunto de principios de política marítima a observar. Estos principios constituyen más bien declaraciones de intenciones, que compromisos jurídicos.

En 1993, el Comité organizó un gran número de contactos con algunas Economías dinámicas de Asia, concretizados en la reunión habida en abril de 1994, en Yokohama (Japón). Las discusiones revelaron que existía entre los dos grupos de economías un vasto terreno de entendimiento en el dominio del transporte marítimo internacional. Los participantes juzgaron que era esencial, para ofrecer servicios marítimos sobre la base de una competencia leal, el guardar los mercados abiertos y ofrecer servicios marítimos competitivos, aplicando con vigor las normas definidas por la Organización Marítima Internacional. Al final de la reunión, fue adoptada una declaración común que resume los resultados de los trabajos y exhorta a continuación el diálogo con el fin de asegurar la convergencia de las políticas y de las prácticas marítimas. En esta reunión participaron representantes del Comité Consultivo Económico e Industrial de la OCDE y de la Comisión Sindical Consultiva de la OCDE.

II. HECHOS NUEVOS EN MATERIA DE POLÍTICA MARÍTIMA EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN

1. Generalidades

Los tres principales objetivos que había fijado el Comité de Transportes Marítimos eran los siguientes: *i)* asegurar la continuación de la liberación en

los servicios de transporte marítimo internacional y servicios marítimos conexos, gracias a una eliminación progresiva o a una disciplina creciente sobre las medidas de ayuda financieras y fiscales que falseen la competencia; *ii)* promover la aplicación estricta de las normas internacionales aplicables, en particular las referentes a la seguridad de los buques y de las personas a bordo, así como a la lucha contra la contaminación del medio marino, y examinar las ventajas competitivas que pueden surgir de la inobservancia de estas reglas y normas; y *iii)* continuar promoviendo un «nuevo orden marítimo» gracias a las reglas comunes de juego en el sector del transporte marítimo internacional.

2. Evolución en el sector de la construcción naval

Las negociaciones referentes al Acuerdo sobre las condiciones de competencia en la industria de la construcción y de la reparación naval mercante, que habían sido suspendidas a mediados de 1992, fueron reanudadas en julio de 1993, con el objetivo de terminarlas rápidamente. Los principales puntos examinados en 1993 fueron: los dispositivos para créditos existentes en los países de la OCDE y en Corea, tratando de determinar si constituían o no una ayuda indirecta a la industria nacional de la construcción de buques. Las diversas disposiciones que figuran en el Código de prácticas perjudiciales en materia de precios, particularmente el carácter cíclico de las actividades de construcción naval y la forma en cómo éste es tomado en cuenta en las encuestas sobre prácticas perjudiciales fueron objeto de un examen detallado.

Las discusiones mostraron que los problemas a solucionar eran de una naturaleza tal que era necesario disponer de más tiempo para llegar a conclusiones aceptables para todos. El Arreglo, que pretende armonizar, mediante disposiciones obligatorias, las reglas de la competencia en la industria de la construcción naval de la OCDE y de Corea, contemplaba un procedimiento obligatorio de arreglo de controversias delante de un Grupo especial internacional.

3. Régimen de medidas de ayuda

Después del Acuerdo sobre el régimen de medidas de ayuda financieras y fiscales acordadas por los países miembros en la industria de los transportes marítimos internacionales, concluido en junio de 1992, el Comité de transportes Marítimos, deseoso de eliminar/reducir o someter a un control creciente las subvenciones a los intercambios marítimos, quiso aumentar la transparencia de las medidas y de las prácticas discriminatorias que afectaban a los intercambios.

El Acuerdo, limitado a las medidas de ayuda financieras y fiscales, prevé el establecimiento de una lista completa de medidas de ayuda acordadas por los países miembros en el sector de los transportes marítimos. Ante la no transparencia de algunas medidas de ayuda se convino que la mejor forma de definir los sectores críticos sería la de poner en marcha un procedimiento de queja por la cual los países miembros señalarían las medidas existentes en otros países miembros que estiman que conducen a una distorsión en los intercambios en el sector de los transportes marítimos. Este procedimiento ha asegurado la transparencia pero no ha permitido conocer en qué grado las medidas falsean la competencia o establecen una discriminación frente a los otros Estados Miembros.

4. Seguridad marítima y protección del medio marino

Observando con preocupación que los países terceros cumplen cada vez menos las reglas concernientes a la seguridad de los buques y de las personas a bordo y a la prevención de la contaminación en el medio marino, los gobiernos de los Estados Miembros convinieron en noviembre de 1992 que para solucionar el problema mundial de los buques en un marco normativo deberían ser llevados a cabo esfuerzos en el plano político. Los Estados Miembros estimaban que había obligación para todos los Estados del pabellón de demostrar que ellos cumplían correctamente con su misión de vigilancia, dado que la inobservancia de las reglas y normas internacionales en vigor crea condiciones de competencia desleal.

En abril de 1994, fue adoptada la Declaración de los Países Miembros de la OCDE sobre la aplicación de las reglas y normas internacionales en materia de transportes marítimos (1). Esta Declaración constituye un gesto político dirigido a los países no Miembros para hacerles saber que, conforme a las decisiones de la Organización Marítima Internacional (OMI), les es preciso asegurar la transparencia de las actividades de su administración marítima relacionadas con el cumplimiento de las Convenciones y reglas de dicha Organización. Asimismo, la Declaración solicitó de la OMI, la adopción de un programa de acción que hiciese frente al problema de los buques bajo normas y el seguimiento de la aplicación por los Estados del pabellón de las convenciones y reglas de la OMI.

Aunque no se diga expresamente en el texto, no hay duda de que si no se produce una mejora suficiente en un futuro próximo, los Estados Miembros de la OCDE deberán contemplar cómo el Comité de Transportes de la OCDE podrá sobre una base política, completar los esfuerzos desple-

(1) El texto de la Declaración aparece recogido en *Les Transports Maritimes*, 1993, OCDE, 1995, pp. 159-160.

gados por la OMI para hacer respetar, por todas las partes interesadas, las reglas y normas internacionales aplicables.

5. Ventajas competitivas de la utilización de ciertos registros

Las observaciones formuladas por el Comité sobre las ventajas competitivas en materias de costes de que se benefician los armadores que no respetan las reglas y normas internacionales constituyen una de las preocupaciones que presidieron la elaboración de la Declaración a que hicimos referencia antes.

Los Estados del pabellón deben ejercer jurisdicción y control efectivos en materia administrativa, técnica y social sobre los buques que enarbolan su pabellón; para ello, dispondrán de una administración marítima competente y adecuada, cuyo mandato esté recogido en leyes y reglamentaciones conformes con las reglas y normas internacionales en vigor. Frente a esta exigencia, algunos se preguntaron si ciertos países de libre matriculación, particularmente los países llamados «exóticos» tienen un personal técnico que posea la formación y la experiencia necesarias para desempeñar una administración marítima capaz de ejercer una jurisdicción y un control capaces y efectivos.

Se señaló igualmente que la aplicación de las convenciones internacionales y de las normas y reglas aceptadas por todos los países, a buques inscritos en registros de libre matriculación, por medio de inspecciones, de visitas y de controles, variaba considerablemente de unos registros a otros, particularmente en el seno de los registros «exóticos». Exceptuados los de libre matriculación más importantes, en los países con registros «exóticos» la tarea de proceder a las inspecciones y a las visitas, así como a la expedición de los certificados internacionales que incumben a la administración nacional, es delegada en organismos exteriores tales como los servicios de inspección marítima o las sociedades de clasificación. Por lo demás, no es raro que en algunos países de libre matriculación los dispositivos, que posibilitan la presencia de medidas coherentes y satisfactorias en materia de seguridad marítima sean prácticamente inexistentes.

Queda pendiente la cuestión de saber valorar las disparidades de costes que se producen en beneficio de aquellos armadores que se sustraen al cumplimiento del conjunto de normas y reglamentaciones establecidas a nivel internacional en aras de una mejora en las condiciones de seguridad y contaminación marítimas. Las disparidades en los costos están, muy ligadas al caso específico, al registro en cuestión, el tipo de busque, a los resultados registrados por el armador o el buque, etc. El Comité de Transportes Marítimos encargó al Secretariado, la confección, por una parte, de una metodología que pueda permitir evaluar las ventajas en causa y el examen, por otra, de los mecanismos mediante los que los Estados Miembros podrían ofrecer ventajas análogas, tales como la baja de la fiscalidad, la

posibilidad de reclutar tripulaciones a bajo precio disponiendo de una buena formación, etc., respetando eso sí las normas y reglas internacionales.

6. Reglas comunes del juego en el transporte marítimo internacional: relaciones de los países de la OCDE con los países miembros

6.1. Relaciones con los países de Europa Central y Oriental y con los nuevos Estados independientes de la Ex-Unión Soviética

Los miembros del Comité de transportes Marítimos se reunieron en numerosas ocasiones entre 1991 y 1993 con representantes de los PECO y de los NEI para intentar armonizar las políticas marítimas para la OCDE, los NEI y los PECO. Una reunión para la elaboración de un marco común de política marítima fue celebrada en enero de 1993. En ella se dieron pasos hacia el logro de un Acuerdo de tal género.

A dicho Acuerdo —como ya dijimos en la Introducción— se llegó en mayo de 1993. En éste se recogen tanto un conjunto de principios a ser observados en materia de política marítimas, como de observaciones sobre la forma de como los principios deberían ser aplicados entre las partes (2). Destacaremos lo siguiente: la posibilidad de utilizar y de promover los servicios internacionales de transporte marítimo respetando las condiciones normales de libre competencia y absteniéndose de medidas discriminatorias que afecten a la libre participación de los buques, cualquiera que sea su nacionalidad, en el tráfico marítimo internacional; la eliminación de todos los obstáculos susceptibles de prejuzgar o de comprometer las relaciones marítimas; la libertad de escoger entre diferentes servicios de transporte marítimo en las grandes rutas comerciales; el respecto de las reglas y normas internacionales en vigor referentes a la seguridad marítima y a la formación de los marinos; y la voluntad de proceder a la evacuación de consultas sobre los problemas que dificulten las relaciones marítimas bilaterales y multilaterales.

A fin de permitir a los NEI y a los PECO el adherirse plenamente a los principios y observaciones adoptados, se estableció un período transitorio de tres años.

6.2. Relaciones con las economías dinámicas de Asia

Como ya señalamos en la Introducción, los países de la OCDE y los EDA se reunieron, el 14 y 15 de abril de 1994, en Yokohama, en ocasión de un

(2) El texto aparece recogido en *Les Transports... cit.*, pp. 161-166.

Taller informal dedicado a las «políticas y prácticas en materia de transportes marítimos». El Taller era continuación de las Consultas informales de diciembre de 1991, efectuadas entre los miembros del Comité de Transportes Marítimos y representantes marítimos de las economías dinámicas de Asia.

Las primeras consultas informales habían estado consagradas esencialmente a un intercambio de información sobre las industrias ligadas al mundo marítimo, así como sobre la evolución del transporte marítimo en las Economías dinámicas de Asia y los países miembros de la OCDE. A la terminación de estas consultas de 1991, todas las partes se habían mostrado interesados por la prosecución del diálogo y habían convenido tener otra reunión, la cual estaría, llegado el caso, orientada hacia la acción y trataría las cuestiones con más detalle.

El Taller organizado en 1991 tenía un triple objetivo: en primer lugar, un intercambio de puntos de vista sobre una amplia gama de cuestiones referentes al transporte marítimo y, en particular, a la manera cómo evolucionan los diferentes mercados marítimos para responder a las necesidades de su clientela; en segundo lugar, profundizar en un cierto número de puntos de la política marítima destinados a mantener normas de seguridad satisfactorias, así como una buena calificación en lo referente a los marinos, en tercer lugar, permitir un intercambio de puntos de vista sobre la forma de garantizar mercados abiertos y competitivos.

El Taller se desarrolló en tres sesiones, consagrando cada una de ellas a un tema específico: *i*) transporte de líneas regulares y a granel: tendencias de evolución futura; *ii*) seguridad de la navegación, formación de las gentes del mar y protección del medio marino; *iii*) transparencia y clasificación de los problemas de política marítima.

Las discusiones revelaron que en el dominio de los transportes marítimos existía una gran base de entendimiento entre los dos grandes grupos de países. Fue reconocido que la existencia de mercados libres y de servicios marítimos competitivos, así como la aplicación rigurosa de las normas definidas por la OMI en materia de seguridad y de lucha contra la contaminación resultaban esenciales si se quería ofrecer servicios en condiciones de competencia leal.

La reunión terminó con la adopción de una Declaración común que resumía los resultados de los trabajos e invitaba a proseguir el diálogo con vistas a una convergencia de las políticas y de las prácticas marítimas. No fue tomada ninguna decisión sobre la fecha de las próximas consultas, si bien se juzgó que, en la medida de lo posible, estas deberían ser organizadas como muy tarde para inicios de 1996.

ANTONIO MARTÍNEZ PUÑAL

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Santiago de Compostela*